



Asamblea General

Distr. general
12 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción efectiva de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la experta independiente en cuestiones de minorías, Gay McDougall, de conformidad con la resolución 63/174 de la Asamblea General.

* A/65/150.



Informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías

Resumen

Este informe se presenta a la Asamblea General en virtud de su resolución 63/174, de 18 de diciembre de 2008. Se trata del primer informe presentado por la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall. En cumplimiento de la resolución 63/174, la experta independiente esboza sus actividades para promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. La experta independiente ofrece una breve reseña de las actividades ejecutadas bajo su mandato desde su establecimiento en julio de 2005, incluidas visitas a los países y la labor temática llevada a cabo.

El informe se centra en la función de la protección de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos. Entre los elementos esenciales de una estrategia de prevención de conflictos que afectan a las minorías figuran el respeto de los derechos de las minorías, en particular en lo que se refiere a la igualdad en el acceso a oportunidades económicas y sociales; la participación efectiva de las minorías en la adopción de decisiones; el diálogo entre las minorías y las mayorías dentro de las sociedades, y el desarrollo constructivo de prácticas y mecanismos institucionales para dar cabida a la diversidad dentro de la sociedad. Es importante destacar que la experta independiente subraya que la atención a los derechos de las minorías en una fase temprana —antes de que los agravios generen tensiones y violencia— aportaría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, ayudaría a salvar incontables vidas y promovería la estabilidad y el desarrollo. Entre las recomendaciones formuladas en el informe, figura la propuesta de que se refuercen los conocimientos acerca de los derechos de las minorías y se los integre exhaustivamente en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
A. El vínculo entre las violaciones de los derechos de las minorías y los conflictos violentos.....	7
B. Indicadores de alerta temprana.....	10
II. Protección de los derechos de las minorías – un instrumento nacional para evitar conflictos violentos.....	11
A. La participación efectiva en la vida política y adopción de decisiones.....	12
B. Protección de la identidad cultural.....	14
C. La no discriminación y la igualdad.....	15
III. Una perspectiva de los derechos de las minorías en el plano internacional – una herramienta para la prevención de conflictos.....	18
A. Marco institucional de las Naciones Unidas.....	18
B. Organizaciones regionales.....	22
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	24
V. Recomendaciones.....	25

I. Introducción

1. Este informe¹ se presenta al sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, de conformidad con la resolución 63/174, de 18 de diciembre de 2008. Este es el primer informe de la experta independiente sobre cuestiones de las minorías. El mandato de la experta independiente fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, de 21 de abril de 2005, y renovado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 7/6, de 27 de marzo de 2008.

2. Teniendo presente esas resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos ha pedido a la experta independiente sobre cuestiones de las minorías, entre otras cosas: a) promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas², incluso mediante consultas con los gobiernos, teniendo en cuenta las normas internacionales vigentes y la legislación nacional en relación con las minorías; b) identificar las mejores prácticas y posibilidades de cooperación técnica que puede ofrecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a los gobiernos que lo soliciten; c) aplicar una perspectiva de género en su labor; d) colaborar estrechamente con los actuales órganos, mandatos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, y con las organizaciones regionales, velando al mismo tiempo por evitar la duplicación de tareas; y e) tener en cuenta el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales en asuntos relacionados con el mandato de la experta independiente.

3. La evaluación de la experta independiente de las cuestiones de las minorías a nivel mundial se basa en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y en otras normas internacionales pertinentes. Ha identificado cuatro grandes esferas de preocupación relacionadas con las minorías a nivel mundial, a saber: a) la protección de la supervivencia de una minoría, a través del combate de la violencia contra los miembros de esa minoría y la prevención del genocidio; b) la protección y promoción de la identidad cultural de los grupos minoritarios y el derecho de los grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos, a disfrutar de su identidad colectiva y rechazar la asimilación forzada; c) la garantía de los derechos a la no discriminación y la igualdad, lo que incluye acabar con la discriminación estructural o sistémica, así como la promoción de la acción afirmativa cuando sea necesario; y d) la garantía del derecho de participación efectiva de los miembros de las minorías en la vida pública, especialmente en lo que respecta a las decisiones que les afectan. La experta independiente ha aplicado una perspectiva de género a todas las esferas de su trabajo y ha asignado una alta prioridad a la situación de las mujeres de las minorías.

4. Desde julio de 2005, durante su desempeño como primer titular del mandato, la experta independiente ha llevado a cabo numerosas actividades de carácter temático y ha participado en un diálogo directo con Estados específicos y sobre situaciones de minorías diferentes. Hasta la fecha, ha llevado a cabo visitas oficiales a los 10 países siguientes: el Canadá, Colombia, Etiopía, Francia, Grecia, Guyana, Hungría, Kazajstán, la República Dominicana y Viet Nam. Sobre la base de

¹ La experta independiente sobre las cuestiones de las minorías desea agradecer a Chris Chapman por su contribución a este informe.

² Resolución 47/135 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992, anexo.

información que proporcionada de una variedad de fuentes, la experta independiente envía comunicaciones a los Estados para recabar información sobre situaciones específicas que afectan a las comunidades de minorías y miembros de grupos minoritarios.

5. Los informes temáticos incluyen el análisis de cuestiones de las minorías a nivel mundial y ofrecen recomendaciones a los Estados y otros. En 2006, la experta independiente presentó un estudio temático al Consejo de Derechos Humanos, que se centraba en las minorías en el contexto de la mitigación de la pobreza y las estrategias de reducción y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2007, llevó a cabo una investigación temática y celebró un seminario sobre el problema mundial de las minorías y la denegación o privación discriminatoria de la ciudadanía, y en 2008 presentó un informe temático y recomendaciones sobre esta cuestión al Consejo de Derechos Humanos.

6. En virtud de la resolución 6/15, de 28 de septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos creó el Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías. Desde 2008, el Foro ofrece una importante plataforma para las minorías y el examen de cuestiones relativas a las minorías. La experta independiente debe dirigir los períodos de sesiones del Foro, preparar sus reuniones anuales y formular recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos sobre las cuestiones temáticas que debería examinar el Foro. En diciembre de 2008, el primer Foro sobre Cuestiones de las Minorías examinó el tema de las minorías y el derecho a la educación (A/HRC/10/11/Add.1). En noviembre de 2009, en su segundo período de sesiones anual, el Foro se ocupó de las minorías y su participación política efectiva (A/HRC/13/25). El tercer período de sesiones anual del Foro tendrá lugar el 14 y el 15 de diciembre de 2010 y estará dedicado a la cuestión de las minorías y la participación efectiva en la vida económica. El Foro trata de aportar resultados concretos y tangibles en forma de recomendaciones temáticas de utilidad práctica para todos los interesados. La experta independiente informa al Consejo de Derechos Humanos sobre las recomendaciones surgidas en el Foro.

7. De conformidad con el mandato de la Asamblea General para promover la estabilidad, la seguridad y las relaciones pacíficas entre los Estados, el tema de este informe es la función de la protección de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos. Entre los elementos esenciales de una estrategia de prevención de conflictos que afectan a las minorías figuran el respeto de los derechos de las minorías, el diálogo entre las minorías y las mayorías dentro de las sociedades, y el desarrollo constructivo de las prácticas y arreglos institucionales para dar cabida a la diversidad dentro de la sociedad.

8. El presente informe se centrará en demostrar que si se presta atención a las violaciones de los derechos de las minorías en una fase temprana, antes de que los agravios generen tensiones y violencia, se haría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, se ayudaría a salvar incontables vidas y se promovería la estabilidad y el desarrollo.

9. La historia del desarrollo de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas ha estado estrechamente vinculada a la necesidad de abordar las tensiones entre las minorías y el Estado, y entre grupos de población. La Declaración, que establece el mandato de la experta independiente, declara en su preámbulo que la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y

social de los Estados en que viven. La redacción de la Declaración comenzó en 1978, y recibió mayor impulso con la desintegración de la Unión Soviética y Yugoslavia a principios del decenio de 1990. Esos acontecimientos generaron la preocupación de que las tensiones entre las numerosas comunidades étnicas y religiosas en esas entidades estallaran y acabaran convirtiéndose en guerras de larga duración. También inspiraron los esfuerzos para elaborar normas y mecanismos sobre los derechos de las minorías en el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

10. En su resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General aprobó la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. La importancia que se le atribuía fue resumida por el representante de Austria, quien al hacer uso de la palabra en la Tercera Comisión, observó que, una vez que se hubiera adoptado, la Declaración no debería ser archivada y olvidada, sino que correspondía aplicarla y reactivarla, a fin de que contribuyera a superar las situaciones de tensión relacionadas con las minorías. (véase A/C.3/47/SR.47, párr. 89).

11. La experta independiente estima que podrían evitarse muchos derramamientos de sangre, sufrimientos y contratiempos en el proceso de desarrollo nacional si los gobiernos adoptaran un enfoque proactivo de los derechos de las minorías, estableciendo salvaguardias mucho antes de que las tensiones estallaran. Las sociedades en que se han establecido los mecanismos adecuados que permiten a las minorías utilizar libremente su lengua, practicar su cultura y religión, y participar en la vida política y económica en pie de igualdad con el resto de la población, tienen menos probabilidades de ser sociedades en que las tensiones degeneren en conflictos violentos.

12. Del mismo modo, en los Estados miembros que aplican salvaguardias para los derechos de las minorías, las minorías tienen más probabilidades de ser reconocidas como titulares de los mismos derechos y recibir la protección concedida por el Estado frente a los actos de agresión y violencia dirigidos contra ellas.

13. Las minorías son a menudo las víctimas, y no los autores de la violencia. Cuando se violan sus derechos, los miembros de esas minorías pueden estar expuestos a un mayor riesgo de sufrir la violencia sistemática, incluso cuando son espectadores de un conflicto que involucra a otras partes. Estos incidentes pueden producirse a raíz de la pobreza y la exclusión de las minorías del proceso de adopción de decisiones políticas, o porque sus comunidades, a menudo alejadas y poco atendidas por la infraestructura del Estado, pueden convertirse en objetivos de ocupación con fines estratégicos o para la explotación de recursos naturales. Además, debido a la sospecha y los prejuicios con que a menudo las perciben los miembros de la mayoría y las fuerzas de seguridad, las minorías pueden ser objeto de ataques en total impunidad.

14. Además, las mujeres y los hombres integrantes de minorías pueden convertirse en el blanco de los agentes armados de diferentes maneras, con lo que se aumentan las formas de violencia en la sociedad en general. Por ejemplo, las mujeres son blanco de violencia sexual, mientras que los hombres son reclutados a la fuerza en las milicias. La violación de mujeres, por ejemplo, puede tener como fin humillar a los hombres y demostrar su incapacidad para proteger a “sus” mujeres.

15. Las opiniones de la experta independiente se han formado a lo largo de su trabajo, incluso a través de sus visitas a países en casi todas las regiones del mundo, informes temáticos y debates de políticas que ha dirigido en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Ha consultado ampliamente con gobiernos, expertos y organizaciones no gubernamentales. Ha participado en seminarios y foros en el ámbito de la alerta temprana y la prevención de conflictos. Además, ha celebrado consultas con numerosos actores clave, como el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, lo que incluye, entre otras cosas, un debate sobre la manera de coordinar los esfuerzos para identificar las amenazas potenciales a la existencia de las minorías, y de coordinar mejor el trabajo de prevención de conflictos.

16. A los efectos del presente informe, la experta independiente ha consultado a una serie de funcionarios clave de fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales, en particular grupos de expertos e instituciones académicas, y ha llevado a cabo una revisión de las publicaciones pertinentes.

A. El vínculo entre las violaciones de los derechos de las minorías y los conflictos violentos

17. La protección de los derechos de las minorías y la prevención de conflictos violentos son objetivos legítimos de valor independiente por lo que debe luchar la comunidad internacional. Ambos objetivos están en el centro del mandato de las Naciones Unidas y los Estados deben tratar de alcanzar cada uno como un objetivo válido en sí mismo. Sin embargo, como estos dos problemas están a menudo vinculados entre sí, resulta adecuado tratarlos en conjunto.

18. Desde que la Declaración se aprobó en 1992, el supuesto básico que figura en su preámbulo, a saber, que la aplicación efectiva de los derechos de las minorías contribuye a la estabilidad de los Estados, se ha incorporado y desarrollado en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos, su órgano sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, los informes del Secretario General y los documentos finales de una serie de conferencias y procesos normativos.

19. En su histórico informe a la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, el Secretario General señaló que en muchos países pobres en guerra, la pobreza corría pareja con profundas diferencias étnicas o religiosas, y que casi invariablemente, los derechos de los grupos subordinados no se respetaban lo suficiente, las instituciones de gobierno no incluían debidamente a todos los grupos de la población y la distribución de los recursos favorecía a las facciones dominantes. Añadió que la solución era clara: promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estuvieran representados todos los grupos, y que era necesario que cada grupo se convenciera de que el Estado pertenecía a todos (A/54/2000, párrs. 202 y 203).

20. En la Declaración y el Programa de Acción de Durban (A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I), el documento final de la Conferencia Mundial de 2001 contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados participantes expresaron su preocupación porque el desarrollo socioeconómico estuviera siendo obstaculizado por conflictos internos

generalizados que se debían, entre otras causas, a violaciones manifiestas de los derechos humanos, incluidas las derivadas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, y a la falta de un gobierno democrático, inclusivo y participatorio. Instó a los Estados a que se estudiaran y fomentaran sistemáticamente técnicas, mecanismos, políticas y programas para solucionar los conflictos basados en factores relacionados con la raza, el color, la ascendencia, el idioma, la religión o el origen nacional o étnico y establecer sociedades multirraciales y multiculturales armoniosas (ibíd., párrs. 21 y 171).

21. El Secretario General ha declarado que el respeto de los derechos de los niños, de las mujeres, y de todas las minorías es la esencia de la Carta de las Naciones Unidas; es una obligación moral y también un imperativo económico. La discriminación y la injusticia amenazan los objetivos de paz, seguridad y desarrollo sostenible. La preservación de las lenguas minoritarias y el fomento de las culturas y tradiciones étnicas sientan las bases para una estabilidad duradera³.

22. Con respecto a la comunidad de donantes, se ha reconocido que los compromisos entre los países donantes y los receptores, ya sea desde la perspectiva de prevención de conflictos o consolidación de la paz después de los conflictos, deben guiarse por el reconocimiento de las injusticias sufridas por las minorías específicas. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que reúne a todos los principales gobiernos donantes del mundo, ha elaborado un conjunto de principios rectores de la asistencia a los Estados frágiles, en la que insta a los Estados miembros a promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas. La discriminación, real o percibida, está relacionada con la fragilidad y con los conflictos, y puede conducir a deficiencias en la prestación de servicios. Las medidas para promover la voz y la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías y otros grupos excluidos deberían integrarse desde el principio dentro de las estrategias de construcción del Estado y del suministro de servicios⁴.

23. El vínculo entre los derechos de las minorías y la prevención y resolución de conflictos también se ha establecido en el plano de las organizaciones intergubernamentales regionales. En el contexto africano, en 1994, los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana reafirmaron su profunda convicción de que las relaciones de amistad entre sus pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, requerían la protección de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de todo su pueblo, incluidas las minorías nacionales y la creación de condiciones propicias para la promoción de esa identidad⁵.

24. En la región de América, la Carta Democrática Interamericana destaca que la eliminación de la discriminación y el respeto de la diversidad cultural contribuye a

³ Véase comunicado de prensa SG/SM/12833, 7 de abril de 2010.

⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, "Principios para el compromiso Internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad" (París, 2007). Puede consultarse en http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html.

⁵ Organización de la Unidad Africana; Declaration on a Code of Conduct for Inter-African Relations, Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno, trigésimo período ordinario de sesiones, Túnez, 13 a 15 junio de 1994 (AHG/Decl. 2 (XXX)).

fortalecer la democracia y la participación ciudadana⁶, que a su vez son necesarias para garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo. En el Documento de Copenhague, de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, los Estados participantes reafirmaron que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales como parte de los derechos humanos universalmente reconocidos era un factor esencial para la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia en los Estados participantes⁷.

25. Las investigaciones realizadas por instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas dan apoyo adicional a esta premisa básica. El Centro de Investigaciones sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad, en la Universidad de Oxford, ha emprendido una investigación cuantitativa y cualitativa detallada de los conflictos y las desigualdades horizontales (es decir, desigualdades entre las comunidades étnicas, religiosas o lingüísticas), en ocho países en tres regiones, y la búsqueda de documentación estadística en 55 países. El Centro analiza las desigualdades en el acceso a las oportunidades económicas, la participación en el proceso político de adopción de decisiones, y la condición otorgada a las prácticas culturales y los símbolos. El Centro concluyó que en el primer 5% de países con las mayores desigualdades socioeconómicas, el riesgo de conflicto se triplica en comparación con la media. El riesgo de conflicto aumenta una vez más si las desigualdades socioeconómicas se combinan con la desigualdad en el acceso a la adopción de decisiones políticas, y la desigualdad en la condición cultural es un factor de riesgo adicional. A pesar de ello, el Centro ha determinado que había muy pocos ejemplos de políticas en el plano internacional para hacer frente a este tipo de desigualdades, si bien las políticas a nivel nacional son más comunes⁸.

26. La Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos armados, un proyecto de investigación de tres años con la participación de 16 expertos eminentes en el campo de la prevención y resolución de conflictos, llegó a la conclusión de que una y otra vez en el siglo XX, los intentos de supresión de las diferencias étnicas, culturales o religiosas con demasiada frecuencia habían conducido a derramamientos de sangre, y, en caso tras caso, el hecho de dar cabida a la diversidad dentro de los formas constitucionales pertinentes había ayudado a evitar los derramamientos de sangre⁹.

27. La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha llevado a cabo investigaciones que muestran que la probabilidad de conflicto aumenta con la desigualdad creciente entre los grupos¹⁰. El proyecto sobre minorías en riesgo, de la Universidad de

⁶ Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, art. 9. (Lima, 11 de septiembre de 2001).

⁷ Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, “Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE” (1990).

⁸ F. Stewart, G. K. Brown, y A. Langer, “Major findings and conclusions on the relationship between horizontal inequalities and conflict”, en *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multi-ethnic Societies*, Frances Stewart, ed. (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010).

⁹ David A. Hamburg y Cyrus R. Vance, *Preventing Deadly Conflict* (Nueva York, Carnegie Corporation of New York, 1997), pág. 29.

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, págs. 41 y 42.

Maryland, sigue de cerca los indicadores de discriminación política, exclusión económica y cultural y persecución en 283 grupos minoritarios de todo el mundo, y ha determinado una relación significativa entre el conflicto y esas formas de desconocimiento de los derechos.

B. Indicadores de alerta temprana

28. Puesto que los derechos de las minorías son el origen de un importante número de conflictos internos, la incorporación de indicadores de derechos de las minorías en los sistemas de alerta temprana permitirían identificar con mayor antelación posibles conflictos¹¹. Las violaciones de los derechos de las minorías son a menudo una de las causas subyacentes de conflictos que tienen largos períodos de gestación, las causas profundamente arraigadas en agravios que pueden estar latentes bajo la superficie durante años o incluso décadas, antes de que se desate un conflicto violento. Otros indicadores más técnicos de alerta temprana, como los flujos de armas pequeñas y los movimientos de pueblos desplazados, tienden a reflejar una situación que ya está degenerando rápidamente en violencia. En el momento en que esos indicadores atraen la atención, los agravios pueden haberse exacerbado durante décadas, tal vez generaciones —generaciones de oportunidades perdidas para curar heridas, evitar conflictos y construir una sociedad cohesionada.

29. Algunos analistas se preocupan por el riesgo de falsas alarmas que crean preocupación en una fase demasiado temprana. Pero si como respuesta a una alerta temprana de un cuadro de discriminación se comienza a trabajar con el gobierno para establecer programas que corrijan ese cuadro, esos signos tienen su propio valor, con independencia del impacto en la prevención de conflictos.

30. Obviamente, es necesario combinar el seguimiento de los cuadros de exclusión económica y política, por ejemplo, con un análisis del contexto político y social, lo que permite identificar los riesgos de degradación de la situación de la forma más exacta posible. Se necesita comprender mejor por qué ciertas situaciones de exclusión sistemática degeneran de agravios crónicos en conflictos violentos. Puede deberse a numerosos factores, como la creación gradual de presión que con el tiempo llega a niveles intolerables; el cambio de régimen (muchos estudios han encontrado una relación entre las transiciones políticas y el aumento de la incidencia de los conflictos), la aparición de un líder empeñado en la movilización de la comunidad, o un factor desencadenante específico muy simbólico, tal vez vinculado a una afrenta a la identidad de una comunidad, como la denegación de una condición jurídica a una lengua minoritaria¹².

31. Por la razón mencionada, se ha argumentado que los sistemas de alerta temprana deben combinar la recopilación de datos cuantitativos desglosados con un análisis cualitativo más a fondo¹³. Esto permitiría identificar las interacciones

¹¹ S. Srinivasan, *Minority Rights, Early Warning and Conflict Prevention: Lessons from Darfur* (Londres, Minority Rights Group International, 2006).

¹² La denegación de una condición jurídica y social a una lengua minoritaria se ha relacionado con la aparición de conflictos en la región de la Costa Atlántica de Nicaragua, en el decenio de 1980, y en Sri Lanka en el decenio de 1950. Véase S. Brunnegger, *From Conflict to Autonomy in Nicaragua: Lessons Learnt* (Londres, Minority Rights Group International, 2007).

¹³ J. A. Goldstone, "Using quantitative and qualitative models to forecast instability", Special Report No. 204 (Washington D.C., United States Institute of Peace, 2008) pág. 1.

complejas entre factores políticos, sociales y económicos que ayuden a determinar si estallará un conflicto violento, y si es así, cuándo.

II. Protección de los derechos de las minorías – un instrumento nacional para evitar conflictos violentos

32. La prevención de conflictos no es el único resultado positivo del respeto de los derechos de las minorías. Las sociedades prosperan cuando se escuchan todas las voces, cuando se consideran todas las opiniones, cuando participan todos los ciudadanos, y cuando se permite que el talento que existe en todas las comunidades tenga la posibilidad de contribuir a las instituciones políticas. La inclusión es un factor positivo para la sociedad en su conjunto, y no sólo para los que antes estaban marginados. Por lo tanto, los Estados deben considerar que la creación de las condiciones para la participación efectiva de las minorías es un aspecto integral de la buena gobernanza y una prioridad clave en sus esfuerzos por garantizar la igualdad y no discriminación.

33. Los Estados a veces, sin embargo, se apartan de actuar en consonancia con este planteamiento integrador del propio interés nacional. Las minorías son a menudo percibidas como una amenaza para el Estado y/o la unidad nacional. Los gobiernos pueden mantener el punto de vista erróneo de que la unidad nacional es frágil o que sólo puede llegarse a nuevos Estados a través de la negación o desconocimiento de aspectos distintivos de la identidad de las minorías; que las exigencias de las minorías en cuanto a la igualdad de voz en la formulación de políticas disipará la autoridad central; que el respeto para las lenguas minoritarias produce divisiones entre grupos étnicos o se traduce en gastos prohibitivos para el gobierno, o que los métodos de producción definidos en función de una cultura no tienen cabida en una economía moderna.

34. En tales situaciones los gobiernos pueden ponerse nerviosos cuando grupos étnicos, religiosos o lingüísticos intentan afirmar su identidad. Puede haber una suposición de que lo que estos grupos quieren es separarse del Estado. Sin embargo, muchos conflictos que afectan a las minorías empiezan como reivindicaciones pacíficas de integración en la sociedad sobre la base de la igualdad de trato¹⁴.

35. Muchos Estados participan en los esfuerzos en curso para dar cabida a los intereses de las diversas comunidades. Encontrar la solución óptima puede ser un proceso dinámico, que no se resuelve en el primer intento. Algunos Estados han ajustado en varias ocasiones la estructura de sus sistemas de federalismo durante muchos años en un esfuerzo por resolver los conflictos por el poder y los recursos. Lo importante es garantizar que el Estado ofrece canales para plantear cuestiones y participar en la adopción de decisiones; que constantemente reevalúa los resultados de los esfuerzos para dar cabida a la diversidad, y que es consciente de las diferentes opciones disponibles.

¹⁴ Véase *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* (Ginebra, International Council on Human Rights Policy, 2006), cap. VII.

36. Es fundamental que este proceso se rija por los principios de igualdad de trato y no discriminación. Las comunidades que sean más pobladas, tengan mayores capacidades de perturbación o fuerza militar, u obtengan mejores resultados en el comercio, pueden surgir en una fase temprana como el principio de los que objetan la distribución del poder político y los recursos del Estado. Sin embargo, en tales condiciones, se debe dar prioridad a los derechos de las minorías, permitiendo a los miembros de todos los grupos minoritarios participar efectivamente en las decisiones que les afectan y en todos los aspectos de la sociedad.

37. Igualmente, se deben hacer esfuerzos para dar voz a la diversidad de los miembros de comunidades minoritarias, incluidas las mujeres, los jóvenes y los ancianos, y a los grupos de interés, tales como el retorno de personas desplazadas internas. La participación de la sociedad civil en los debates sobre los modelos de inclusión es esencial.

38. Las instituciones nacionales de derechos humanos, que cumplen con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos (“Principios de París”)¹⁵, también pueden desempeñar un papel constructivo en la promoción de la valoración positiva de la diversidad y el tratamiento de los problemas que podrían causar conflictos. Esas instituciones pueden incluir comisionados designados para cuestiones de las minorías, o es posible crear instituciones especializadas y separadas, como es el caso de la Comisión Nacional para las Minorías, de la India.

A. La participación efectiva en la vida política y adopción de decisiones

39. La participación efectiva y significativa de las minorías en el ámbito político puede ser un elemento fundamental para evitar conflictos violentos. Si bien los miembros de las minorías tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, en particular las que les afectan, según lo establecido en el artículo 23) de la Declaración, la realidad es a menudo muy diferente. Las minorías están insuficientemente representadas en los procesos políticos y las instituciones de gobierno de la mayoría de los países, debido a diversas razones. Se les puede restringir su participación de forma deliberada, o estar en situación de desventaja por las leyes o políticas de forma no deliberada, o puede haber una falta de voluntad política para eliminar los obstáculos estructurales a la participación plena e igualitaria de las minorías.

40. En su comentario sobre la Declaración, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías señaló que el derecho de participar en todos los aspectos de la vida de la sociedad nacional en general era fundamental, tanto para que las personas pertenecientes a minorías promuevan sus intereses y valores, como para crear una sociedad integrada pero pluralista basada en la tolerancia y el diálogo (véase E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párr. 35). El Grupo de Trabajo también hizo hincapié en que la participación efectiva requería la representación en los órganos legislativos, administrativos y consultivos, y más generalmente, en la vida pública (ibíd., párr. 44).

¹⁵ Resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo.

41. Los Estados tienen un margen considerable para decidir, en consulta con las comunidades de las minorías, las modalidades que permitan lograr su participación política. Estas medidas pueden incluir la transferencia de determinadas competencias por medio de un acuerdo federal o de autonomía, un consejo informal de representantes de las minorías o un organismo legal, al que el Ejecutivo consulte en los asuntos de interés para la minoría; sistemas electorales basados en la representación proporcional; un sistema de escaños reservados para las minorías en el parlamento, o una participación más fácil en el proceso electoral de los partidos políticos que representan los intereses de las minorías.

42. Las modalidades para la inclusión deben siempre garantizar una representación amplia de las minorías en todos los niveles de la administración pública, incluida la policía y la judicatura (véase A/HRC/13/23). Además, es importante señalar que la Declaración no respalda las modalidades que atentan contra la soberanía o la integridad territorial de los Estados. Lo más importante es que la modalidad para la integración política debe ofrecer a las minorías una influencia auténtica. La participación simbólica o la injerencia del Estado en el proceso de identificación de los representantes políticos, por ejemplo, puede conducir a una mayor frustración. Además, es fundamental el pleno respeto de las libertades de expresión y de reunión.

43. El sistema más adecuado dependerá de las particularidades de la situación, por ejemplo, la densidad de población de las comunidades, si geográficamente están dispersas o concentradas, las aspiraciones de los grupos minoritarios, y el grado de integración de las mismas en la sociedad en general. Debido a su flexibilidad, el marco de derechos de las minorías se presta a alcanzar las posiciones de avenencia necesarias en procesos destinados a negociar soluciones, relajar tensiones y prevenir conflictos violentos.

44. En noviembre de 2009, el segundo período de sesiones del Foro sobre cuestiones de las minorías se centró en la cuestión de las minorías y la participación política efectiva. Los representantes de las comunidades minoritarias, el personal de los fondos, programas y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas y los expertos en derechos de las minorías participaron activamente en el período de sesiones. El Foro elaboró un conjunto de recomendaciones prácticas y afirmó que algunos de los medios de fomentar la estabilidad y la integración en las sociedades en las que viven minorías eran las consultas y la participación realizadas constructivamente y con conocimiento de causa, así como la gestión, por las propias minorías, de las cuestiones que las afectaban directamente (A/HRC/13/25, párr. 5). El Foro también recomendó que los Estados estudiaran qué medidas especiales se necesitaban para garantizar el derecho de las minorías a la participación política durante situaciones de transición o de conflicto (ibíd., párr. 24).

45. Los acuerdos de paz al final de los conflictos armados internos a menudo incluyen algún tipo de arreglo institucional para compartir el poder. Sin embargo, para evitar el conflicto, sería útil identificar en las primeras etapas las modalidades para la inclusión de las minorías en las estructuras políticas. El respeto del derecho de las minorías a la participación política en tiempos de paz contribuye a sociedades armoniosas y abre vías no violentas para abordar los agravios de las minorías.

46. Cuando se produce un conflicto violento en sociedades diversas, la aplicación de un enfoque basado en los derechos de las minorías a las consultas relativas a los acuerdos de paz requerirá que todas las comunidades afectadas por el conflicto,

incluidos los que no son parte activa de ella, puedan participar en el proceso de resolución del litigio. Este enfoque debería contrarrestar la tendencia, común en muchas situaciones de conflicto, de que los gobiernos, y hasta cierto punto la comunidad internacional, se centren principalmente en atender las exigencias de las comunidades que están vinculadas a los movimientos armados. El resultado puede ser acuerdos de paz que garantizan los derechos de algunas comunidades a costa de las demás, lo que no sólo premia el uso de la violencia, sino que también viola los derechos de los que no están asociados con movimientos armados.

47. Un buen ejemplo es la disposición constitucional del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina y sus anexos (Acuerdo de Paz de Dayton) (A/50/790). En virtud de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, se reserva la calidad de miembro de la Cámara de los Pueblos y de la Presidencia únicamente a aquellos que se identifican como pertenecientes a uno de los “pueblos integrantes”. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que esa disposición viola normas internacionales de protección jurídica contra la discriminación por motivos raciales o étnicos, y específicamente los derechos de las personas pertenecientes a grupos étnicos distintos de los bosnios, serbios o croatas¹⁶. La paz sostenible depende en gran medida de la participación de todos los grupos de población en las negociaciones de paz y los acuerdos institucionales resultantes de los Estados.

B. Protección de la identidad cultural

48. En el núcleo de derechos de las minorías se sitúan la protección y preservación de identidades diferenciadas desde el punto de vista cultural en las sociedades. La denigración o la supresión de la identidad que define a una persona o a grupos puede ser un factor poderoso en la generación de conflictos. Las medidas represivas para controlar o restringir las prácticas religiosas o tradicionales o la asimilación forzada pueden hacer reaccionar a la oposición y atenuar otras divisiones que puedan existir en las comunidades de que se trata, creando así una plataforma común en torno a la cual se puedan asociar. El idioma, en particular, es un poderoso vehículo de cultura. La imposición sobre las comunidades minoritarias de un idioma de la mayoría, ya sea a través de la enseñanza en las escuelas públicas o la prohibición oficial del uso de las lenguas minoritarias, ha sido la chispa que ha inflamado muchos enfrentamientos violentos en todas las regiones del mundo.

49. La Declaración sobre las Minorías establece, en sus artículos 4 2) y 4 3), obligaciones positivas que exige que los Estados adopten medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales. Pide también que los Estados adopten medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno. En términos de buenas prácticas, la Constitución de Sudáfrica es un buen ejemplo de cómo el reconocimiento de la diversidad de identidades en el país, y, en particular,

¹⁶ Véase *Sejdić y Finci c. Bosnia y Herzegovina*, sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 22 de diciembre de 2009 (núms. 27996/06 y 34836/06).

los derechos lingüísticos, ha contribuido a la cohesión y a una transición relativamente pacífica a la democracia¹⁷.

50. Un elemento esencial de la identidad de las comunidades son sus relatos históricos. La inclusión en la narrativa nacional era una reivindicación central de los miembros de las minorías en todos los países que visitó la experta independiente. La inclusión, en este sentido, se puede lograr a través del reconocimiento en las declaraciones de política nacional, los libros de historia para las escuelas, los museos que celebran las diversas culturas de un país y las contribuciones de todos los grupos a la identidad nacional, y los días de fiesta nacional, por nombrar sólo algunos modelos. Sin embargo, las historias y las contribuciones de las minorías rara vez se reflejan adecuadamente, lo que contribuye a una sensación de alienación y de exclusión de los miembros de algunas minorías.

51. El hecho de denigrar la identidad de una comunidad como inferior o atribuirle estereotipos de violenta, criminal o “foránea” es discriminatorio, representa una violación de los derechos y puede constituir incitación al odio racial o religioso. Afecta negativamente el sentimiento de inclusión de los miembros de la comunidad en la identidad nacional y fomenta actitudes de prejuicio e incluso ataques violentos contra la comunidad por miembros del público. La pendiente es muy pronunciada y resbaladiza, entre las declaraciones de falta de respeto procedentes de los dirigentes nacionales y los crímenes de odio cometidos por individuos que sienten que se les ha dado permiso para hacerlo.

52. Algunos conflictos se han originado en la denegación o privación de la ciudadanía a los grupos de cierta identidad. Las controversias relacionadas con la ciudadanía surgen a menudo a raíz de un conflicto previo, de carácter étnico o regional, vinculado en muchos casos a otros factores, como la pobreza, la competencia por los escasos recursos o la inestabilidad política (A/HRC/7/23, párr. 26). La denegación de la ciudadanía a una comunidad minoritaria tiene un impacto simbólico y un efecto práctico, y ambos pueden ser esenciales en los orígenes del conflicto. Esa denegación transmite un mensaje inequívoco de exclusión de una comunidad como parte de la identidad nacional. La denegación de la ciudadanía también puede significar la denegación de acceso a la escolarización, el tratamiento de salud u otros servicios y el acceso a cargos políticos, así como la amenaza constante de deportación.

C. La no discriminación y la igualdad

53. La discriminación, real o con frecuencia, percibida, en el acceso a cualquier tipo de recursos, ya sea en relación con puestos de trabajo, propiedad de la tierra, poder político, o recursos naturales, es un importante factor de conflicto. La Declaración, en su artículo 4.1, indica que “los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley”.

¹⁷ La afirmación de la diversidad se encuentra en el Preámbulo; el reconocimiento de 11 lenguas oficiales figura en el artículo 6, junto con las disposiciones que establecen mecanismos para promover estos idiomas. Puede consultarse en <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996>.

54. La exclusión económica es una causa, una manifestación y una consecuencia de la discriminación contra las personas pertenecientes a minorías. Muchas minorías históricamente han estado excluidas de la participación plena y efectiva en la vida económica, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las minorías son a menudo objeto de discriminación cuando buscan empleo, por ejemplo, sobre la base de su color, su religión, su idioma, su nombre, o incluso su dirección. Las minorías están a menudo insuficientemente representadas, incluso en los empleos en el sector público, y pese a la legislación que prohíbe la discriminación en los sectores público y privado. Pueden encontrarse con obstáculos para acceder a créditos o préstamos para iniciar pequeñas empresas y pueden vivir en las zonas más pobres o remotas que ofrecen escasas perspectivas para su desarrollo económico. Del mismo modo, los proyectos de desarrollo económico o las actividades comerciales de gran escala realizadas en las tierras y territorios donde viven las minorías, sin su consulta previa, han tenido efectos negativos, como desplazamiento, perpetuación de la pobreza y, en algunos casos, violencia.

55. Hay varios factores y problemas que pueden exacerbar esta exclusión de las minorías, entre ellos el deterioro de las condiciones económicas, las tensiones étnicas y la discriminación en aumento. En algunos países, la distribución desigual de los recursos y servicios entre las regiones, así como la falta de infraestructura básica en las regiones donde viven las minorías, a menudo tienen el efecto de excluirlas del ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales. El último decenio también ha aportado a este panorama desafíos nuevos e imprevistos, como la crisis alimentaria mundial y la crisis económica, que han demostrado tener un impacto desproporcionado en los grupos y las minorías vulnerables.

56. En consecuencia, los gobiernos que buscan promover la igualdad en todos los niveles deben tener plenamente en cuenta los derechos de las minorías a participar efectivamente en la vida económica. Que se trate de imponer la no discriminación en el empleo, hacer cumplir los principios de responsabilidad institucional, y elaborar planes de desarrollo económico nacional y de asistencia internacional para el desarrollo, los gobiernos enfrentan el reto constante de garantizar que los derechos de las minorías estén protegidos y que éstas gocen de los mismos beneficios en pie de igualdad en la sociedad. En su respuesta a la actual crisis mundial, los organismos de desarrollo, instituciones financieras y otros agentes participantes en la cooperación internacional también deben asumir el reto de garantizar que las medidas adoptadas para paliar los efectos de las crisis no afecten negativamente los derechos de las minorías.

57. La igualdad de acceso de todas las comunidades al empleo en la administración pública puede convertirse en un tema altamente controvertido, especialmente en países donde esos empleos representan una proporción importante del mercado de trabajo disponible. En los países en que se percibe que el poder político se concentra en las manos de uno o unos pocos grupos identitarios, es común que esos grupos estén representados de manera desproporcionada en la administración pública, lo que puede ser una poderosa fuente de tensión.

58. La representación adecuada de las minorías en todos los niveles y en todas las instancias del sistema de justicia penal puede tener repercusiones especialmente importantes para las relaciones entre las comunidades desfavorecidas y el gobierno. Los encuentros negativos con las fuerzas de policía o de seguridad a nivel local configuran las percepciones de las minorías acerca de su tratamiento y aceptación

por el Estado. Puede haber una falta de comprensión de los problemas que enfrenta una comunidad minoritaria o de las sensibilidades relacionadas con la actuación de la policía, sobre todo en situaciones en las que las minorías experimentan discriminación en la sociedad a un nivel más amplio. El patrullaje de las zonas de las minorías por la policía formada exclusivamente por fuerzas mayoritarias puede inflamar las tensiones y, en ciertas condiciones, contribuir al estallido de la violencia.

59. La exclusión económica y la denegación de acceso a una educación de calidad conlleva una sensación de desesperación y destruye las esperanzas de ascenso social. Como tales, esos factores son a menudo una reivindicación central y una fuente de tensiones. Las normas internacionales sobre la no discriminación, incluida la Declaración, imponen a los Estados la obligación de instituir políticas de acción afirmativa a fin de corregir las pautas históricas de la exclusión y permitir que los miembros de minorías alcancen la igualdad. Muchos Estados han reconocido la naturaleza corrosiva de las desigualdades y han puesto en práctica dichas medidas. Sin embargo, los programas de acción afirmativa pueden suscitar objeciones en las comunidades de la mayoría, en particular cuando los miembros más pobres de esas comunidades mayoritarias perciben que están en desventaja. Es importante que los gobiernos ejerzan el liderazgo en la educación del público en general, y demuestren que esos programas se basan en los principios de justicia e igualdad de oportunidades y dan como resultado una sociedad más justa y más estable.

60. Las escasas oportunidades de educación y económicas afectan comúnmente de forma desproporcionada a las mujeres miembros de minorías desfavorecidas. Las mujeres pueden sufrir de una escasez de oportunidades de empleo, y de prácticas de contratación discriminatorias basadas en los prejuicios contra su grupo minoritario. Las mujeres generalmente asumen una carga desproporcionada de la prestación de cuidados, sobre todo cuando la pobreza niega cualquier posible tregua o ayuda. La gravosa carga que impone la falta de opciones en las personas y comunidades enteras a menudo alimenta una cultura inquietante de violencia doméstica. Los niveles de exclusión económica pueden verse agravados por la discriminación en el acceso a otros derechos, por ejemplo, los derechos civiles y políticos, lo que deja a las mujeres un acceso muy limitado al sistema de justicia penal en sus casos de violencia doméstica.

61. Una fuente frecuente de conflictos en todo el mundo es la discriminación y la desigualdad en relación con la tierra y la propiedad. Para las comunidades de las minorías, a menudo situadas en zonas rurales alejadas, las tierras y territorios en que viven son una fuente de seguridad alimentaria y generación de ingresos, además de ser vitales para la preservación de las culturas, las tradiciones y la identidad colectiva de las minorías. Sin embargo, algunas minorías consideran que sus derechos a poseer, ocupar y utilizar la tierra son limitados o violados, y que pueden ser desplazados o expulsados, en algunos casos para dar paso a planes de desarrollo económico nacionales, las actividades de empresas multinacionales o para el desarrollo de los recursos naturales. Por consiguiente, se debe dar mucha atención a las cuestiones relacionadas con la tierra y la propiedad en lo que respecta a la prevención de conflictos.

62. La cooperación internacional para el desarrollo plantea otras cuestiones de importancia respecto a los cuadros de discriminación. En algunos países, los programas para fomentar el desarrollo aplicados por los gobiernos y los donantes

externos no tienen en cuenta las desigualdades entre las comunidades, las circunstancias específicas de las minorías, o la posible necesidad de medidas especiales para asegurar que las comunidades minoritarias también se benefician de estas iniciativas. Además, las minorías pueden verse afectadas negativamente, por ejemplo, con los desplazamientos causados por proyectos de gran escala, como las presas y la extracción de recursos naturales, o el impacto ambiental negativo de tales proyectos. Como se señala en el informe de la experta independiente sobre las minorías, la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la prevención de los conflictos es una de las razones por las cuales es fundamental vigilar la reducción de la pobreza entre las personas pertenecientes a las minorías: si las estrategias rinden buenos resultados para algunos grupos pero no para las minorías, las desigualdades aumentarán, al igual que la tensión. Las estrategias de participación abierta para la reducción de la pobreza han demostrado su eficacia para la prevención de conflictos (véase A/HRC/4/9, párr. 43).

III. Una perspectiva de los derechos de las minorías en el plano internacional – una herramienta para la prevención de conflictos

63. Según una evaluación estadística realizada por el Grupo pro Derechos de las Minorías, más del 55% de los conflictos violentos de una intensidad significativa entre 2007 y 2009 se generaron a partir de violaciones de los derechos de las minorías o las tensiones entre comunidades. En otro 22% de los conflictos, las cuestiones de las minorías habían surgido o retrocedido en el curso de la evolución del conflicto. Estas cifras indican que los gobiernos, los donantes y las organizaciones intergubernamentales deben asignar una considerable atención y recursos a las cuestiones de las minorías como posible origen de conflictos. Sin embargo, el panorama actual a este respecto es matizado.

A. Marco institucional de las Naciones Unidas

64. Los trágicos acontecimientos en Rwanda y en la ex Yugoslavia dieron un nuevo impulso a los esfuerzos de las Naciones Unidas para proteger a las minorías, a las que el Secretario General describió como los “blancos más frecuentes del genocidio”¹⁸, y otros grupos vulnerables de la población. En 2004, el Secretario General estableció el mandato del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio. El objetivo principal del Asesor Especial es asesorar al Secretario General y al Consejo de Seguridad sobre las acciones para proteger a las poblaciones vulnerables del genocidio. La oficina del Asesor Especial también trata de identificar una gama de posibles amenazas a las poblaciones minoritarias en una fase temprana y hacer recomendaciones sobre la gestión más constructiva de las cuestiones de la diversidad cultural¹⁹.

65. La oficina del Asesor Especial utiliza un marco de análisis para identificar las amenazas a las comunidades minoritarias en una fase temprana. Además de los indicadores específicos del genocidio, como la demonización de las comunidades

¹⁸ SG/SM/9245, 7 de abril de 2004.

¹⁹ Entrevista con un funcionario de la oficina del Asesor Especial, 10 de mayo de 2010.

minoritarias y la historia del genocidio en el país, el análisis incluye indicadores de mayor importancia para las minorías, como conflictos por la tierra, el poder, la seguridad y las expresiones de la identidad del grupo, como la lengua y la cultura, y ataques a los bienes y los símbolos religiosos y culturales²⁰.

66. Como una herramienta esencial de los aspectos de alerta temprana de su mandato, la oficina del Asesor Especial recibe constantemente un enorme flujo de información generada por fuentes internas y externas al sistema de las Naciones Unidas. La medida de referencia del Asesor Especial para filtrar entre ese flujo de información está calibrada para obtener los factores precursores de un genocidio: un enfoque muy importante pero limitado, afortunadamente, a un pequeño número de situaciones. Es evidente, por lo tanto, la necesidad de herramientas adicionales que se centren en los abusos crónicos de derechos de las minorías en las primeras etapas, con el fin de identificar las situaciones que necesitan una acción preventiva más desde la raíz.

67. En su resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, la Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas conceptualizaron un principio que es de importancia primordial para la protección de las minorías: la responsabilidad de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, más conocido como “la responsabilidad de proteger”. Este concepto reconoce el deber de la comunidad internacional a intervenir para proteger a las poblaciones cuando sus propios gobiernos no pueden o no tienen la voluntad de hacerlo. Se prioriza sobre todo la utilización de los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, antes de que se contemple la fuerza legítima, a tenor del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

68. Al igual que con el mandato del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio, el enfoque de los mecanismos institucionales que se están desarrollando para poner en práctica el concepto de la responsabilidad de proteger se limitará a delitos específicos²¹. Un enfoque más amplio sobre la protección de derechos de las minorías como instrumento para la protección contra los conflictos tendrá que ser la tarea de otros mecanismos.

69. Una serie de oficinas y organismos del sistema de las Naciones Unidas tienen funciones de evaluación de la información, alerta temprana y prevención de conflictos. El Departamento de Asuntos Políticos es el organismo principal para la prevención de conflictos y establecimiento de la paz. Dentro del Departamento, el equipo de reserva de expertos en mediación, una dependencia innovadora establecida en marzo de 2008, desempeña un papel importante. El equipo está a disposición para aportar su experiencia en cuestiones específicas de las iniciativas de las Naciones Unidas para mediar en situaciones de conflicto o conflicto potencial. Este equipo ha proporcionado apoyo y asesoramiento para el establecimiento de la paz y los esfuerzos de diálogo en diversas situaciones que afectan a las minorías, incluidas Darfur, Filipinas, Iraq, Kenya, Kirguistán y Kosovo. El Departamento tiene un centro de coordinación sobre los pueblos indígenas, pero ninguno sobre las minorías. El equipo de reserva está compuesto

²⁰ Véase <http://www.un.org/preventgenocide/adviser/>.

²¹ Véase el informe del Secretario General sobre “Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger” (A/64/864).

actualmente por un experto en ejercicio conjunto del poder, pero no incluye un profesional con conocimientos más amplios sobre los derechos de las minorías. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios también tiene una Sección de Alerta Temprana y Planificación para Imprevistos.

70. El Marco Interinstitucional para la Coordinación de las Medidas de Prevención (Equipo Marco) es un foro oficioso para el intercambio interinstitucional de información y colaboración en que participan 21 diferentes entidades de las Naciones Unidas (A/64/864, párrs. 7 a 13). El Equipo Marco es un mecanismo que comparte información sobre posibles crisis, y trabaja en conjunto para apoyar el desarrollo de iniciativas interinstitucionales de prevención de conflictos. Como tal, es una parte clave de la arquitectura de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. El Equipo Marco está diseñado para apoyar a los Coordinadores Residentes y los Equipos de las Naciones Unidas en los países que muestran los primeros signos de que una situación, ya sea a nivel regional, nacional o subnacional, puede degenerar en violencia. Las iniciativas del programa están concebidas para abordar las cuestiones en la primera etapa en fases en el ciclo del conflicto, para que la situación no degene en un conflicto abierto.

71. Existe una buena práctica en el plano normativo y en las operaciones sobre el terreno, como lo ilustran los ejemplos proporcionados por los organismos especializados de las Naciones Unidas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) opera un sistema de alerta temprana en algunos de sus programas en los países, a menudo utilizando un perfeccionado programa informático de cartografía, concebido para registrar las condiciones locales específicas, como los movimientos de fuerzas de seguridad y personas desplazadas, la presencia de armas, la disponibilidad de servicios básicos, y el acceso a fuentes de agua. En algunas situaciones se ha incorporado un proceso de amplias consultas con las comunidades locales. El PNUD ha desarrollado una capacidad para identificar las causas profundas de los conflictos, en particular mediante el envío de asesores para la paz y el desarrollo a los equipos en los países, a fin de que ayuden en la realización de análisis de conflictos. La experiencia ha demostrado que los sistemas específicos de cada contexto, que combinan indicadores cualitativos y cuantitativos y análisis políticos, son eficaces, aunque exigen un alto coeficiente de recursos.

72. La Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación, una oficina de prevención de conflictos dentro del PNUD, actualmente tampoco tiene ningún coordinador sobre las minorías, pero el PNUD recientemente ha aumentado su comprensión de las cuestiones de las minorías en los procesos de desarrollo a través de una serie de talleres que generaron una guía de recursos y guía práctica para el personal del PNUD sobre el terreno, que incluye orientación para abordar situaciones de conflicto.

73. En Guyana, un proyecto conjunto del Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD, apunta a fortalecer las capacidades nacionales para la promoción de la reconciliación entre los grupos étnicos, incluso mediante la creación de comités para que los representantes de la comunidad puedan resolver ellos mismos sus problemas. En Indonesia, la Dirección pasó dos años trabajando con comunidades cristianas y musulmanas, estableciendo un espacio para la reconciliación y la creación de consenso. Se abordaron algunas cuestiones como el acceso a puestos de trabajo en la administración pública y la percepción de respeto a la identidad étnica

y religiosa. Se lograron mejoras significativas en el nivel de entendimiento entre las comunidades y en el nivel de seguridad.

74. El mandato del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) no abarca explícitamente incluir la prevención de conflictos; sin embargo, el UNICEF genera y sigue de cerca los datos específicos de cada país que revelen situaciones de un conflicto inminente. Sus actividades centradas en las mujeres y los niños más marginados y vulnerables lo posicionan en un lugar excepcional para desempeñar el tipo de papel de prevención temprana con respecto a los derechos de las minorías que se contemplan en este informe. Dado que los niños de las minorías son a menudo los más desfavorecidos, hay una base sólida para la participación del UNICEF en cuestiones de las minorías. Con una amplia red de oficinas en todo el mundo, el UNICEF ocupa una posición importante para fomentar la introducción de las cuestiones de las minorías en el programa de política pública de los gobiernos, para apoyar los esfuerzos de los gobiernos y prestar asistencia directamente a los niños y las mujeres de las minorías. La presencia del UNICEF sobre el terreno es común en zonas de conflicto y su enfoque en temas de protección hace que sea una institución con especial pertinencia para la prevención de conflictos. En la sede del UNICEF hay un grupo de profesionales cuyas carteras de actividades incluyen los derechos de las minorías.

75. Los debates sobre la puesta en común de los resultados de los sistemas de alerta temprana de los diversos fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y el posible desarrollo de un sistema común no han hecho progresos significativos debido a la complejidad de los sistemas y las diferentes necesidades de cada órgano. Un objetivo alcanzable podría ser poner en común las mejores prácticas a disposición de la Sede de las Naciones Unidas y los equipos en el país, en particular con respecto a la práctica nueva e innovadora con utilización de la tecnología informática para recopilar y procesar grandes cantidades de datos específicos de cada contexto.

76. La experta independiente sobre cuestiones de las minorías, en virtud del mandato establecido en 2005 por la Comisión de Derechos Humanos, tiene la posibilidad de hacer una contribución positiva a la prevención o la resolución pacífica de las tensiones de las minorías, incluso abordando las cuestiones de discriminación estructural de larga data desde la primera oportunidad. En el informe de la experta sobre sus misiones, en varias ocasiones formuló recomendaciones para abordar tales situaciones, sobre la base de las preocupaciones expresadas por representantes de las minorías y los funcionarios del gobierno.

77. Los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, y los órganos de vigilancia de los tratados están bien situados para identificar las señales de advertencia de la inminencia de conflictos, incluidos los que afectan a las minorías. En octubre de 2009, se celebró en Nueva York una mesa redonda de las Naciones Unidas sobre los procedimientos especiales titulada: “Alerta temprana y cuestiones emergentes”²². El Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias hizo hincapié en la contribución que estos mecanismos pueden hacer para explicar mejor las situaciones complejas, como los casos de exclusión y discriminación sistémicas de ciertos grupos minoritarios. Otros participantes recomendaron que se fortaleciera la capacidad de los procedimientos especiales para

²² Puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/BPRoundTable.doc>.

contribuir a la alerta temprana, asegurando que sus recomendaciones se comunicaran con mayor eficacia a la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, mejorando el seguimiento a las comunicaciones a los Estados, y velando por que los datos que revelen cuadros de abusos graves se comuniquen como advertencias tempranas.

78. Históricamente, los cauces de comunicación entre las instituciones de derechos humanos con base en Ginebra y los órganos que se ocupan de la seguridad y la paz en Nueva York no han sido óptimos. Se han producido una serie de mejoras significativas, en particular la mejora de la condición de una presencia en Nueva York de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ahora dirigida por un Subsecretario General, y las reuniones periódicas de información del Alto Comisionado para los Derechos Humanos al Consejo de Seguridad.

79. Sobre la base de la experiencia de las organizaciones intergubernamentales regionales, entre ellas la OSCE, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido en 2003 para examinar cómo las Naciones Unidas deben abordar los nuevos problemas de seguridad, ambientales y de desarrollo, recomendó que las Naciones Unidas aprovechen la experiencia de las organizaciones regionales en el campo de la elaboración de marcos para proteger los derechos de las minorías (A/59/565, párr. 94).

B. Organizaciones regionales

80. La OSCE ha establecido un mecanismo específico para abordar los conflictos que afectan a las minorías, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales²³. El mandato se basa en las disposiciones sobre los derechos de las minorías contenidas en el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (29 de junio de 1990)²⁴. El Alto Comisionado actúa como un mecanismo de alerta temprana y acción temprana, principalmente a través del uso de la diplomacia preventiva. El Alto Comisionado puede visitar los países en que han surgido tensiones entre una minoría y el Estado y dialogar con los representantes de ambas partes. Utiliza un enfoque de resolución de problemas para desglosar las posiciones expresadas exteriormente en un análisis de necesidades, intereses y aspiraciones, y proponer soluciones constructivas basadas en un amplio conocimiento de los enfoques a nivel mundial.

81. El Alto Comisionado ha desarrollado una serie de pautas para ayudar a los actores nacionales e internacionales a abordar las cuestiones que tienen posibilidades de causar conflictos, incluida la educación, los derechos lingüísticos, la participación política, y la participación de “Estados emparentados” (Estados cuya comunidad mayoritaria está étnicamente relacionada con una minoría en un Estado vecino).

82. La diplomacia preventiva puede ser más eficaz cuando las tensiones surgen entre un gobierno y una minoría, y se prestan relativamente a la intervención de terceros. Los enviados pueden trabajar con discreción, ya que la situación no está

²³ Puede consultarse en <http://www.osce.org/hcnm/13022.html>.

²⁴ Puede consultarse en <http://www.unesco.org/most/laws/Inlaw6.htm>.

aún en la primera plana de los medios de comunicación nacionales o internacionales. Las partes pueden estar dispuestas a presentar sus inquietudes con calma, y explorar posibles soluciones. Cuando una situación, a partir de esas tensiones iniciales, evoluciona a actos reales de violencia, las posiciones comienzan a endurecerse y crece la resistencia a cualquier solución de avenencia. Se hace más difícil para los líderes hacer concesiones, ya que aumenta la profundidad de sentimiento y emociones en sus seguidores.

83. Como ejemplo ilustrativo, a finales del decenio de 1990 el Alto Comisionado supervisó la situación en la ex República Yugoslava de Macedonia y se mostró muy preocupado por las reivindicaciones de la población de origen albanés, en particular en cuanto al acceso al derecho de recibir educación de nivel universitario en lengua albanesa y en otros derechos relacionados con el idioma, el derecho a administrar sus propios medios de comunicación y la participación política. El Alto Comisionado emitió una alerta temprana dentro de la OSCE y también tomó un enfoque de proyectos orientados a reducir las tensiones en torno a la cuestión contenciosa lingüística. Persuadió al Gobierno para que aprobara una nueva ley de idiomas que permita a las universidades privadas ofrecer instrucción en idiomas distintos del macedonio. A continuación obtuvo fondos para establecer una nueva universidad que ofreciera cursos impartidos en albanés.

84. Otro ejemplo interesante de buenas prácticas es la misión de investigación organizada por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana el Camerún, a la República Centroafricana y a la República Democrática del Congo, para investigar la situación de los pastores migratorios de la comunidad Mbororo. Los Mbororo se han extendido por los países mencionados en olas migratorias durante miles de años. La misión fue provocada por la creciente incidencia de conflictos entre los Mbororo y las comunidades de agricultores que se establecieron en el lugar, con quienes entraron en contacto²⁵.

85. La misión del Consejo de Paz y Seguridad recomendó una reunión de gobiernos regionales, representantes de los Mbororo y las comunidades locales afectadas, para elaborar una estrategia que ayudara a reducir la tensión en las zonas más delicadas, considerar la delimitación de los corredores de ganado que pudieran ser utilizados por los pastores, y discutir proyectos nacionales para mejorar la integración de los Mbororo en el sistema nacional de salud y educación, teniendo en cuenta su estilo de vida (escuelas y estructuras de salud móviles)²⁶. Como siempre, el problema sigue siendo la aplicación de esas recomendaciones, especialmente en los países en que los recursos son escasos. Hay necesidad de un diálogo continuo y constante entre los gobiernos y las comunidades interesadas y de insistir en el seguimiento de las recomendaciones de esas misiones de determinación de hechos, de ser posible, con el apoyo de los organismos humanitarios internacionales.

²⁵ Unión Africana, "Report on the migrations of Mbororo nomadic pastoralists by the fact-finding mission dispatched to the Democratic Republic of Congo, the Central African Republic and Cameroon, en cumplimiento de la decisión PSC/PR/Comm(XCVII) de la 97ª reunión del Consejo de Paz y Seguridad, celebrada el 25 de octubre de 2007", pág. 2.

²⁶ *Ibid.*

IV. Conclusiones y recomendaciones

86. En los últimos años se han tomado medidas importantes para reposicionar el compromiso internacional con las situaciones de conflicto, desde el punto de reacción a un punto de identificación de alertas tempranas. Cada vez hay más pruebas de que algunos de los primeros indicadores de la violencia potencial es el desconocimiento crónico de los derechos de las minorías. Los sistemas de alerta temprana deben tener la experiencia necesaria para estar atentos a esos indicadores. Si bien ya existe un importante flujo de información a los mecanismos de alerta temprana dentro del sistema de las Naciones Unidas, se debe reforzar un enfoque en los derechos de las minorías.

87. Además, si bien se hace especial hincapié en la prevención de ciertos delitos específicos, como el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, los conflictos violentos que no encajan en estas definiciones también pueden merecer una atención adicional.

88. Como el Secretario General ha afirmado en su informe, la alerta temprana no siempre da lugar a la adopción rápida de medidas (A/64/864, párr. 19). Los Estados y las organizaciones internacionales siguen siendo reacios a tomar medidas hasta que la violencia no haya comenzado. Esto es lamentable. Una gran parte de la intervención de la comunidad internacional llega demasiado tarde en la línea continua del conflicto, que se extiende de las reclamaciones a la violencia. Como las situaciones de conflicto se agravan, los costos humanos sobre el terreno y los costos políticos y financieros para la comunidad internacional se incrementan de forma exponencial.

89. Una de las posibles ventajas de hacer más hincapié en los derechos de las minorías como instrumento para la prevención de conflictos puede ser que no sólo facilita las primeras advertencias de sociedades con problemas, sino también que las medidas correctoras correspondientes son relativamente menos costosas políticamente. Ello aumentaría la probabilidad de que se adopten medidas más temprano.

90. Como proclamó el ex Presidente de la Asamblea General, Jan Eliasson: “Podríamos realizar un gran cambio cualitativo en las Naciones Unidas si nos centráramos más en las etapas iniciales de los conflictos que en las etapas finales, si invirtiéramos más tiempo en la detección del incendio en lugar de ocuparnos de una casa que ya ha sido consumida por las llamas” (A/60/PV.98, pág. 4).

91. Un enfoque temprano en la protección de los derechos de las minorías a nivel nacional e internacional, antes del momento en que las quejas se exacerban hasta convertirse en violencia, haría una contribución sustancial para esa protección. En este sentido, puede ser útil evaluar y aprender de la experiencia relativamente satisfactoria de la incorporación de la sensibilización en los temas de los pueblos indígenas a través de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas.

92. En su labor sobre el terreno, las Naciones Unidas han desarrollado una práctica excelente en lo que respecta a cuestiones de las minorías. Sin embargo, no existe un mecanismo a favor o una práctica constante de garantizar que las cuestiones de las minorías se incorporen a través de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la labor en los países, de conformidad con el artículo 9 de la Declaración, incluso

en países donde estas cuestiones están en el centro de los conflictos locales. En la Sede, en el Departamento de Asuntos Políticos y en la Dirección sobre Prevención de las Crisis y Recuperación, del PNUD se podrían ampliar los conocimientos en materia de derechos de las minorías, para facilitar el desarrollo de políticas y prácticas para sensibilizar a los problemas de las minorías. Se necesitan programas de formación y recursos adecuados para el personal en todo el sistema de las Naciones Unidas, para ayudar a que las instancias de formulación de políticas al más alto nivel identifiquen de forma temprana las tensiones que afectan a las minorías.

V. Recomendaciones

Recomendaciones en el nivel nacional

93. Para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos y también como una medida para aumentar la estabilidad y mejorar la gobernanza inclusiva, los Estados deben aplicar plenamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, a través de un proceso de consulta y cooperación con los grupos minoritarios.

94. Los Estados deben aplicar la legislación general contra la discriminación, lo que incluye las medidas para prohibir la discriminación por parte de agentes estatales y privados. La legislación debe establecer mecanismos efectivos y transparentes de cumplimiento de la ley, a los que todos puedan acceder fácilmente.

95. Los Estados deberían seguir de cerca la participación de las minorías en todos los ámbitos de la vida económica, incluida la asignación de puestos de trabajo en la administración pública, con el fin de garantizar que los miembros de todas las comunidades tengan el mismo acceso sin discriminación. Los requisitos solicitados para aspirar a cargos en la administración pública, incluidas las aptitudes lingüísticas, no deben causar la exclusión efectiva de las minorías.

96. Los Estados deberían supervisar los proyectos de desarrollo económico para evaluar su impacto sobre las minorías, a fin de velar por que redunden en su beneficio en pie de igualdad con los demás, y que no tienen ningún efecto perjudicial sobre sus derechos.

97. Cuando existan cuadros históricos de exclusión de los miembros de las minorías de las oportunidades de empleo, empresas y educación, los Estados deben aplicar programas de capacitación y otras medidas de acción afirmativa para que los miembros de las minorías, incluidas las mujeres de las minorías, puedan competir en igualdad de condiciones.

98. Los Estados deberían reunir datos desglosados sobre el acceso de todos los sectores de la sociedad a las oportunidades económicas y la adopción de decisiones políticas. Los datos deben estar desagregados por etnia y género con el fin de resaltar las pautas de desigualdad que afectan a las mujeres de las minorías de maneras diferentes a los hombres de las minorías. Se deben concebir programas de recopilación de datos con la participación de representantes de las

comunidades minoritarias, que permitan diversas formas de autoidentificación, y que ofrezcan garantías efectivas de protección de los datos.

99. Las proclamas públicas relativas a la identidad nacional, por ejemplo en la Constitución, y los principales símbolos nacionales, deben ser totalmente integradores, no deben excluir los sectores de la población de un país ni negar, de manera explícita o implícita, la plena diversidad de la población.

100. Los planes de estudios educativos deben evitar los estereotipos y ofrecer una imagen realista y no discriminatoria de todas las comunidades dentro de la sociedad. El Estado debe garantizar que los miembros de las minorías estén en condiciones de adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección y la promoción de su identidad, como impartir enseñanza en su lengua materna y educación religiosa. La educación a todos los niveles debe tener como objetivo permitir que los miembros de las minorías puedan competir en igualdad de condiciones para empleos y otras oportunidades, preservando sus identidades peculiares.

101. Los Estados deben hacer participar a los miembros de todos los grupos minoritarios en las iniciativas de prevención de conflictos y de consolidación de la paz.

102. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben contar con mandatos que incluyan explícitamente la protección y promoción de los derechos de las minorías y conocimientos en el ámbito de los derechos de las minorías. Se debería considerar la posibilidad de establecer órganos consultivos y de asesoramiento especializados para ayudar a garantizar que las cuestiones de las minorías se traten adecuadamente en los planos nacional y local.

Recomendaciones en el nivel internacional

103. Se deben reforzar los conocimientos en materia de derechos de las minorías e integrarlos globalmente en todo el sistema de las Naciones Unidas. Dada la prevalencia de conflictos que afectan a cuestiones de identidad, sería sumamente útil disponer de especialistas permanentes en cuestiones de minorías en los principales organismos y departamentos que trabajan en prevención de conflictos.

104. El personal de las Naciones Unidas que trabaja en la prevención de conflictos y consolidación de la paz, en particular los que trabajan en la política, el análisis y la alerta temprana y en los equipos nacionales, deben recibir una capacitación exhaustiva sobre los derechos de las minorías. La Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, en el marco de la red Análisis para la adopción de medidas de prevención de conflictos, recién creada, debe considerar la elaboración de módulos centrados en las minorías para mejorar la comprensión de estos temas entre el personal.

105. Se debe considerar la posibilidad de añadir un experto en derechos de las minorías al equipo de reservas de expertos en mediación en el Departamento de Asuntos Políticos. También podría considerarse hacer participar el equipo en las situaciones de los países en un momento temprano en la línea continua del conflicto que se extiende entre la expresión de agravios y el estallido de violencia.

106. Las Naciones Unidas deberían elaborar una nota de orientación interinstitucional, sobre el tratamiento de las cuestiones de las minorías, a fin de incluir, entre otras cosas: cómo consultar con las comunidades minoritarias a fin de captar la diversidad de posiciones, cómo hacer participar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con las comunidades minoritarias en las Naciones Unidas en la labor de prevención de conflictos; y cómo elaborar indicadores de alerta temprana específicos de cada contexto.

107. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deben analizar en qué medida la discriminación por motivos étnicos, religiosos y lingüísticos crea disparidades en los resultados relativos a su programación. Los equipos de los países deben promover y apoyar la recopilación de datos desagregados sobre las minorías. Todos los programas existentes deben ser evaluados y revisados sobre la base de dicho análisis. Las comunidades minoritarias deben participar plenamente en todas las fases de la programación, desde la investigación y el diseño hasta la supervisión y evaluación.

108. Se deben adoptar medidas efectivas para garantizar que en la composición del personal nacional de los equipos de las Naciones Unidas por países se incluyan personas de comunidades minoritarias.

109. Las Naciones Unidas deben seguir haciendo esfuerzos para compartir experiencias de los distintos organismos con métodos de alerta temprana, incluidos los sistemas que combinan los indicadores cuantitativos y cualitativos, e incorporar indicadores de los derechos de las minorías, de modo que todos los organismos, departamentos y oficinas en los países puedan recurrir a las mejores prácticas disponibles.

110. Se deben reforzar las comunicaciones entre las instituciones de derechos humanos con sede en Ginebra y las instituciones que se ocupan de la paz y la seguridad en Nueva York. Las comunicaciones regulares a nivel de trabajo entre los funcionarios de programa del ACNUDH en los países y sus homólogos del Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberían promover el intercambio de información y entendimiento común de las situaciones de los derechos de las minorías en los países.